

## Politische Kommunikation zwischen politischen Eliten und Bevölkerung: Leitfaden für eine sicherheitspolitische Debatte in Deutschland

Bauer, Thomas; Seeger, Sarah

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bauer, T., & Seeger, S. (2008). *Politische Kommunikation zwischen politischen Eliten und Bevölkerung: Leitfaden für eine sicherheitspolitische Debatte in Deutschland*. (CAP Analyse, 1/2008). München: Universität München, Sozialwissenschaftliche Fakultät, Centrum für angewandte Politikforschung (C.A.P) Forschungsgruppe Europa. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-196232>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Thomas Bauer und Sarah Seeger

# Politische Kommunikation zwischen politischen Eliten und Bevölkerung – Leitfaden für eine sicherheitspolitische Debatte in Deutschland

Thomas Bauer und Sarah Seeger sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Centrum für angewandte Politikforschung (C·A·P) in München.

---



# Inhalt

Zusammenfassung	4
1. Neue Anforderungen an die Sicherheitspolitik	5
2. Die drei Ebenen der sicherheitspolitischen Kommunikation	6
3. Sicherheitspolitische Debatte in Deutschland – eine Bestandsaufnahme	7
3.1. Beispiel 1: Der Foto-Skandal und die Veröffentlichung des Weißbuchs 2006	7
3.1. Beispiel 2: Die Verlängerung des ISAF-Mandats und das Urteil des Bundesverfassungsgerichts 2007	8
3.3. Beispiel 3: Der „Brandbrief“ von US-Verteidigungsminister Robert Gates	10
4. Leitfaden für eine sicherheitspolitische Debatte in Deutschland	11
5. Legitimation durch Dialog	13
Anmerkungen	14

## Zusammenfassung

Sicherheitspolitik wird von den politischen Eliten in Deutschland auch heute noch wie ein ungeliebtes Stiefkind der politischen Kommunikation behandelt. Die Bundesrepublik hat sich jedoch seit der Wiedervereinigung in ihrem außen- und sicherheitspolitischen Agieren fundamental verändert. Waren die ersten Auslandseinsätze der Bundeswehr noch von langen Debatten begleitet, so stehen deren Streitkräfte heute an zahlreichen Orten der Welt im Einsatz. Eine in einen offenen Kommunikationsprozess eingebettete Begründung dafür erfolgte jedoch von Seiten der verantwortlichen Akteure nicht.

Die Bundesregierung entscheidet sich bewusst für ihr ziviles wie militärisches Engagement im internationalen Krisenmanagement mit den dazugehörigen Kosten und Risiken. Da Beschlüsse in einem so sensiblen Politikfeld jedoch nicht abgekoppelt von der Gesellschaft stattfinden dürfen, gilt es, über eine pro-aktive und konsequente Vermittlungsarbeit die Entscheidungen und die sich daraus ergebenden Konsequenzen gegenüber dem Bürger überzeugend zu vertreten und zu verantworten. Nur durch einen offenen Kommunikationsprozess kann die Unterstützung und Legitimation für politische Handlungen erreicht werden. Wichtig hierfür sind nicht nur die Inhalte, sondern auch Form und Struktur des Dialogs.

## 1. Neue Anforderungen an die Sicherheitspolitik

In den USA ist es ein ungeschriebenes Gesetz, dass man mit Außenpolitik Wahlen nur verlieren kann. In Deutschland könnte das Beispiel der Bundestagswahl 2002 als Gegenbeweis dienen: Gerhard Schröder konnte mit seinem Widerstand gegen den Irakkrieg einen bereits verloren geglaubten Wahlkampf gegen seinen bayerischen Herausforderer Edmund Stoiber nochmals herumreißen. Ob zum Guten oder zum Schlechten, die Sicherheitspolitik erweist sich immer mehr als Spannungsfeld für den Meinungsaustausch zwischen der Regierung und den Bürgern.

Sicherheitspolitik wird von der politischen Elite in Deutschland auch heute noch wie ein ungeliebtes Stiefkind der politischen Kommunikation behandelt. Dabei haben Eurobarometer-Umfragen der letzten Jahre immer wieder gezeigt, dass das Thema Sicherheit für den Bürger von immenser Bedeutung ist. So sprechen sich 77 Prozent der Befragten für eine gemeinsame Außenpolitik sowie eine Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union aus.<sup>1</sup> Problematisch erweist sich jedoch, dass es keine genaue Vorstellung von den sicherheitspolitischen Herausforderungen und den möglichen Regulierungsmechanismen gibt. Im Gegensatz zum Euro lässt sich Sicherheit nicht in die Hand nehmen und damit direkt erfahrbar machen.

Im Vergleich zu den Zeiten des Kalten Krieges, als die Bedrohung in Form von Stacheldraht und Panzern an der innerdeutschen Grenze greifbar war, sind Themen wie der internationale Terrorismus, Proliferation von Massenvernichtungswaffen oder fragile Staatlichkeit nur abstrakte Begrifflichkeiten, von denen sich ein Großteil der Bevölkerung keine Vorstellungen machen kann. Die Komplexität der Interaktion von Akteuren und die Vielschichtigkeit politischen Handelns im Mehrebenensystem aus nationaler, intergouvernementaler und supranationaler Zuständigkeit verschärft diese Problematik zusätzlich und führt zusammen mit der steigenden Interdependenz in einem globalisierten Umfeld zu einem unüberschaubaren Gesamtbild. Dementsprechend werden Begriffe wie effektives Krisenmanagement und umfassende Konfliktprävention als Beitrag zur Stabilisierung einer Krisenregion vom Bürger nur als diffuse Antworten auf ein abstraktes Szenario wahrgenommen. In einer Umfrage des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr aus dem Jahr 2003 erklärte die Bevölkerungsmehrheit, dass sie mit Ausnahme der Katastrophenhilfe im In- und Ausland nur unzureichend über die Einsätze der Bundeswehr informiert sei.<sup>2</sup> An diesen Werten hat sich bis heute nichts geändert. Wie real die Gefährdung wirklich ist, bekommen mit wenigen Ausnahmen nur die Mitarbeiter von Hilfsorganisationen und die Angehörigen der Streitkräfte mit, die mit der Komplexität der sicherheitspolitischen Realität zu Beginn des 21. Jahrhunderts in den jeweiligen Einsatzgebieten konfrontiert werden.

Komplexität und  
Interdependenz

Immer häufiger sind es diffuse Bedrohungen wie die fehlende Balance in den sozialen, finanziellen oder wirtschaftlichen Strukturen eines Staates, ungeklärte Minderheitenprobleme und die sich daraus ergebenden Flüchtlingsbewegungen, sowie ein mangelndes Verständnis von Rechtsstaatlichkeit in Verbindung mit Korruption, organisierter Kriminalität und politisch bzw. religiös radikalisierten Kräften, die als Destabilisierungsfaktoren und eigentliche Ursachen für Unsicherheit zu Tage treten. Dass diese Aspekte selbst dann Einfluss auf die Sicherheitslage in Deutschland haben, wenn sie auch in weit entfernten Ländern oder Regionen auftreten, ist eine wesentliche Erkenntnis der Auseinandersetzung mit – wie es Javier Solana kürzlich wieder bezeichnete – der dunklen Seiten der Globalisierung, die der Öffentlichkeit erst noch vermittelt werden muss.<sup>3</sup>

Diffuse Bedrohungen

## Vermittlung als Verantwortung

Dies kann nur in Form einer offenen sicherheitspolitischen Debatte gelingen. Dabei müssen die Bedrohungen und Risiken für Sicherheit und Stabilität benannt und die Sicherheitsinteressen und Grundwerte vermittelt werden, für die die Regierung bereit ist, sich international zu engagieren. Die Bundesregierung entscheidet sich bewusst für ihr ziviles wie militärisches Engagement im internationalen Krisenmanagement mit den dazugehörigen Kosten und Risiken. Da Beschlüsse in einem so sensiblen Politikfeld jedoch nicht abgekoppelt von der Gesellschaft stattfinden dürfen, gilt es, durch eine pro-aktive und konsequente Vermittlungsarbeit die Entscheidungen und die sich daraus ergebenden Konsequenzen gegenüber dem Bürger überzeugend zu vertreten und zu verantworten. Wichtig hierfür sind nicht nur die Inhalte, sondern auch Form und Struktur des Dialogs.

## 2. Die drei Ebenen der sicherheitspolitischen Kommunikation

Das Problem einer fehlenden strategischen sicherheitspolitischen Debatte existiert auf drei Ebenen. Erstens im Austausch zwischen den relevanten nationalen und internationalen Sicherheitsakteuren, zweitens in der Auseinandersetzung mit der Bevölkerung im Einsatzgebiet vor Ort, und drittens in der Kommunikation der politischen Führung mit der eigenen Bevölkerung.

## Kein strategisches Forum

Beim transatlantischen Dialog ist das Fehlen eines gemeinsamen Forums zum Meinungsaustausch zwischen den internationalen Akteuren besonders offensichtlich. Die NATO kann dieser Aufgabe nicht mehr gerecht werden. Dies liegt zum einen an der Erweiterung der Allianz und der damit verbundenen nationalen Interessenheterogenität, die damit in den Konsultations- und Konsensprozess eingebracht wird. Zum anderen liegt es an der unilateralen Haltung der Vereinigten Staaten nach den Anschlägen des 11. September 2001. Auch die Diskussion um den Aufbau einzelner Elemente des US-amerikanischen Raketenabwehrsystems in Polen und der Tschechischen Republik und die sich daraus ergebenden Spannungen im transatlantischen Verhältnis, zwischen den europäischen Partnern und im Verhältnis zu Russland haben belegt, dass die strategische Tiefe im sicherheitspolitischen Dialog verloren gegangen ist.<sup>4</sup> Bei den jährlich stattfindenden EU-USA-Gipfeltreffen stehen vielmehr der weitere Ausbau der guten Wirtschaftsbeziehungen und der Abbau von Handelsbeschränkungen zwischen den beiden Kontinenten im Vordergrund.<sup>5</sup>

## Interkulturelle Kompetenz

Dabei ist diese Form des strategischen Diskurses sowohl für die Initialisierung eines nachhaltigen und konsequenten Entscheidungsprozesses als auch für die Überzeugungskraft eines internationalen Akteurs unerlässlich. Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier betonte bei der Münchner Sicherheitskonferenz 2007: „Der Westen braucht für die Globalisierung mehr von dem, was die Außenpolitiker als interkulturelle Kompetenz bezeichnen. Und das betrifft uns Europäer genau so wie unsere amerikanischen Freunde. Tieferes Wissen, Bereitschaft zum Dialog auf Augenhöhe, das müssen unsere Vorleistungen sein, wenn wir gemeinsame Verantwortung in der Welt und für die Welt von anderen einfordern. Dann werden wir, auf lange Sicht, davon bin ich überzeugt, unsere gemeinsamen Werte von Freiheit, Demokratie, Rechtsstaat, Toleranz für die Menschen ganz sicher überzeugender vertreten können, als das religiöser Fanatismus und totalitäre Ideologie tun können.“<sup>6</sup>

Die Überzeugungsarbeit muss auch im Einsatzgebiet vor Ort geleistet werden, da es essenziell ist, die Zustimmung der Bevölkerung und deren Unterstützung für den langwierigen und bisweilen schwerfälligen Stabilisierungsprozess zu gewinnen. Verteidigungsminister Franz-Josef Jung hatte diesen Aspekt bei der Münchner

Sicherheitskonferenz 2007 unter Bezug auf den Einsatz in Afghanistan besonders hervorgehoben: „Es geht dabei auch um den öffentlichen Eindruck der Allianz. Der Erfolg des Bündnisses bemisst sich nicht nach Verlustzahlen beim Gegner, sondern nach erfolgreich geschützten und vorangebrachten Stabilisierungs- und Wiederaufbauprojekten und dem Maß der Unterstützung und Zustimmung der Afghanen! Denn wir sind und bleiben Unterstützer der Bevölkerung in diesem Land und dürfen nicht als Besatzungsmacht empfunden werden.“<sup>7</sup>

Unterstützung vor Ort

Die sicherheitspolitische Diskussion mit der eigenen Bevölkerung stellt in diesem Dreiklang des strategischen Diskurses einen zentralen Aspekt dar. Die politische Kommunikation zwischen den Eliten und den Bürgern und die Einbeziehung der öffentlichen Meinung sind wesentliche Bausteine einer funktionierenden Demokratie. Nur durch einen offenen Kommunikationsprozess kann die Unterstützung und Legitimation für politisches Handeln erreicht werden.<sup>8</sup> Besonders auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik ist ein stabiles Legitimationsfundament erforderlich, da damit höchst sensible politische Fragen angesprochen sind. Zudem ist eine breite Unterstützung nötig, um die meist langwierigen und auch von Rückschlägen beeinträchtigten diplomatischen, zivilen wie militärischen Ansätze im Bereich der Konfliktprävention und Konfliktregulierung zu einem erfolgreichen Ende führen zu können.

Legitimation durch Dialog

### 3. Sicherheitspolitische Debatte in Deutschland – eine Bestandsaufnahme

#### 3.1 Beispiel 1: Der Foto-Skandal und die Veröffentlichung des Weißbuchs 2006

Als am 25. Oktober 2006 Aufnahmen mit Bundeswehrangehörigen veröffentlicht wurden, auf denen die Soldaten in Afghanistan mit Totenschädeln und Gebeinen posierten, flammte in den Medien eine heftige Debatte über die Verantwortung von Vorgesetzten, dem Konzept des Staatsbürgers in Uniform sowie den allgemeinen Zustand der Streitkräfte auf. Hinter den Bildern, deren Aufarbeitung und der Reaktion der Öffentlichkeit steckt jedoch nicht nur die berechtigte Entrüstung über ein gravierendes Fehlverhalten. Vielmehr belegt der Vorfall und seine mediale Ausschlachtung das angeschlagene Verhältnis zwischen einer Zivilgesellschaft, die nur wenig Verständnis für die genaueren Umstände der Auslandseinsätze der Bundeswehr zeigt, und den Streitkräften, die ebenso wie die Diplomaten und zivilen Wiederaufbauhelfer zum sicherheitspolitischen Engagement Deutschlands beitragen. Die Bundeswehr selbst drängte auf eine schnelle Aufklärung der Vorgänge, an deren Ende die unehrenhafte Entlassung der betroffenen Soldaten stand. Das Bild des mündigen Staatsbürgers in Uniform sollte dadurch wieder zurechtgerückt werden.

Eine ernsthafte Vermittlung der teils gefährlichen Begleitumstände des Einsatzes in Afghanistan blieb von politischer Seite jedoch aus, wodurch der Eindruck verfestigt wurde, die Bundeswehr leiste in Afghanistan lediglich zivile Aufbauhilfe. Ohne Zweifel sind der Bau von Schulen und Krankenhäusern in Afghanistan wichtige Beiträge Deutschlands für mehr Sicherheit und Stabilität im Land. Jedoch ist das Mandat der deutschen Streitkräfte nicht auf diese Aufgaben beschränkt. Vielmehr ist die ISAF „autorisiert, alle erforderlichen Maßnahmen einschließlich der Anwendung militärischer Gewalt zu ergreifen, um den Auftrag gemäß Resolution 1386 (2001) durchzusetzen. Die Wahrnehmung des Rechts zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung bleibt davon unberührt. Den im Rahmen dieser Operation eingesetzten Kräften wird auch die Befugnis zur Wahrnehmung des Rechts auf bewaffnete Nothilfe zugunsten Jedermann erteilt.“<sup>9</sup> Dies wird jedoch nach außen nur unzureichend vermittelt.

Einseitige Kommunikation



## Überlagerung des Dialogs

Bereits ein Monat vor der Veröffentlichung der Fotos aus Afghanistan war die Verlängerung des Afghanistan-Einsatzes im Bundestag beschlossen worden. Zeitgleich zum Erscheinen der Bilder stellte das Verteidigungsministerium zum ersten Mal nach 12 Jahren wieder ein Weißbuch zur deutschen Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr vor, die darin als Armee im Einsatz definiert wurde. Über 200.000 Soldaten haben mittlerweile an Auslandseinsätzen teilgenommen.<sup>10</sup> Die Vermittlung der Mandatsverlängerung sowie des Weißbuchs und der damit verbundene Ansatz, mit der Bevölkerung in einen Dialog über den neuen Sicherheitsbegriff zu treten, wurden allerdings vom Foto-Skandal überlagert. Schnell war von einer Überlastung der deutschen Streitkräfte die Rede, wodurch nicht nur der Stellenwert der Bundeswehr, sondern auch der des umfassenden sicherheitspolitischen Engagements Deutschlands in Afghanistan insgesamt in Frage gestellt wurden, zu dem auch die Ausbildung lokaler Polizeikräfte zählt. Die Tatsache, dass die Fotos bereits längere Zeit zuvor gemacht worden waren, allerdings erst parallel zur Weißbuchveröffentlichung publiziert wurden, deutete auf eine gezielte Kampagne gegen die Politik des Bundesverteidigungsministeriums hin.

## Reaktive Rechtfertigung

Die Gleichzeitigkeit der drei Faktoren – Mandatsverlängerung, Foto-Skandal und Weißbuch – wurde von Kräften, die sich gegen eine weitere Beteiligung von Bundeswehrsoldaten an internationalen Krisenmanagement-Operationen stellen, zur Kritik an der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik genutzt. Die anschließende Öffentlichkeitsarbeit seitens des Verteidigungsministeriums war bemüht, das angeschlagene Image der Bundeswehr wieder aufzubessern. Sie blieb jedoch reaktiv und erweckte den Anschein einer von außen aufgezwungenen, nachträglichen Rechtfertigung für den Einsatz der Bundeswehr vor Ort. Die Angriffe gegen die Bundeswehr und die außen- und Sicherheitspolitik Deutschlands als solche fanden nicht zuletzt deswegen eine breite öffentliche Resonanz.

### 3.2 Beispiel 2: Verlängerung des ISAF-Mandats und das Urteil des Bundesverfassungsgerichts 2007

Das Jahr 2007 könnte als Jahr der verpassten Chancen für die deutsche sicherheitspolitische Debatte bezeichnet werden. Mit der Verlängerung der beiden Bundeswehr-Mandate für die UNIFIL-Operation vor der libanesischen Küste und die NATO-Operation ISAF in Afghanistan konnte eine gewisse Kontinuität beim deutschen Engagement im Rahmen internationaler Krisenmanagement-Operationen erreicht werden. Doch die angekündigte breite sicherheitspolitische Debatte blieb aus.

#### Organklage beim Bundesverfassungsgericht

Die Anschläge auf Angehörige der Bundeswehr und auf deutsche Polizeikräfte in Afghanistan, die Entführung deutscher Wiederaufbauhelfer im Irak und am Hindukusch, sowie der Versuch der Bundestagsfraktion „Die Linke“, durch eine Organklage vor dem Bundesverfassungsgericht die Entsendung deutscher Aufklärungsflugzeuge im Rahmen der ISAF zu verhindern, haben zentrale Fragen aufgeworfen: Unter welchen Umständen beteiligt sich Deutschland mit zivilen oder militärischen Kräften an solchen Operationen? Welche strategischen Interessen werden damit verfolgt? Und unter welchen Rahmenbedingungen kann man mit einem Abzug deutscher Truppen rechnen?

## Fehlende Konzepte

Eigentlich wäre es Aufgabe einer zentralen Sicherheitsstrategie, Antworten auf diese Fragen zu liefern, doch eine solche besitzt Deutschland noch immer nicht. Das Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr ist lediglich eine Bestandsaufnahme des Transformationsprozesses weg von der Landesverteidi-

gung und hin zur Krisenprävention und Friedenssicherung. Harte strategische Interessen bzw. Konzeptionen zu deren Umsetzung finden sich dort nicht. Auch das neue Afghanistan-Konzept der Bundesregierung, das einen Monat vor der Entscheidung über die Verlängerung der ISAF-Mandate im Bundestag vorgelegt wurde, enthält mehr Absichtserklärungen als Hinweise auf eine strategische Grundlinie, mit der das Land in eine stabile und gesicherte Zukunft geführt werden soll.<sup>11</sup> Wie das Konzert aus militärischem Vorgehen gegen die Taliban und dem gleichzeitigen zivilen Wiederaufbau langfristig gelingen soll, bleibt weiterhin diffus.

Obwohl der zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts im Juli 2007 die Verfassungsmäßigkeit des Afghanistaneinsatzes bestätigt hat, blieb die angekündigte sicherheitspolitische Debatte über Zweck und Ziel des Einsatzes außerhalb der Expertenzirkel aus. Das Urteil selbst ist von besonderer Relevanz, da es sich in eine fortwährende Auseinandersetzung um die Verfassungsmäßigkeit von Auslandseinsätzen der Bundeswehr und die schrittweise Erweiterung der Befugnisse der NATO unter Beteiligung der Bundesrepublik einreicht. Ausgangspunkt für diese Entwicklung war das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 über den Einsatz von Bundeswehr-Soldaten auch außerhalb des eigentlichen Bündnisgebietes der NATO. Der Zweite Senat hatte damals entscheiden, dass solche Einsätze durchaus zulässig sind, da sie als Teil der Verpflichtung anzusehen sind, die sich aus einer Mitgliedschaft in einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit ergeben: in diesem Fall die Umsetzung einer Resolution der Vereinten Nationen durch NATO-Kräfte. Gleichzeitig betonte das Gericht jedoch, dass der Einsatz der Bundeswehr dem Parlamentsvorbehalt unterliegt.<sup>12</sup>

Verfassungsmäßigkeit von  
Auslands-Einsätzen

In einer weiteren Organklage der PDS aus dem Jahr 2001 gegen die Bundesregierung entschied das Bundesverfassungsgericht, dass die Zustimmung der Bundesregierung zum neuen strategischen Konzept der NATO aus dem Jahr 1999 ohne vorherige Zustimmung durch den Bundestag verfassungsgemäß war. Als Begründung wurde angeführt, dass es sich dabei nicht um eine Vertragsrevision handele, die im Rahmen einer zustimmungspflichtigen Gesetzgebung nach Artikel 59 Absatz 2 des Grundgesetzes die Zustimmung des Bundestages benötigt hätte, sondern lediglich um eine Fortentwicklung des Vertrags.<sup>13</sup>

Erweiterte NATO-Strategie

Die Organklage der Fraktion „Die Linke“ aus dem Jahr 2007 betonte, dass die NATO aus dem Jahr 2007 nicht mehr mit der Allianz von 1955 zu vergleichen sei. Mit dem Einsatz in Afghanistan – sowohl im Rahmen von ISAF als auch der Operation Enduring Freedom (OEF) – habe sich die Allianz weit über ihren ursprünglichen Aufgabenbereich hinaus entwickelt. Dadurch sei auch der friedenserhaltende Charakter nicht mehr gegeben. Daher ist die Abweisung der Klage durch das Bundesverfassungsgericht von besonderer Bedeutung. So erkannte das Gericht an, dass der Einsatz deutscher Soldaten in Afghanistan im Rahmen der ISAF-Mission der Sicherheit des euro-atlantischen Raumes diene, und sich damit innerhalb des Integrationsprogramms des NATO-Vertrags bewege. In der Begründung geht das Gericht sogar noch einen Schritt weiter. Die regionale Begrenzung des Einsatzgebietes auf das alleinige Territorium der NATO sowie auf den euroatlantischen Raum sei von Anfang an nicht im Vertrag gegeben gewesen. Zur Abwehr eines Angriffs oder als Reaktion auf einen solchen stand von vornherein der Einsatz außerhalb des Bündnisraums als mögliche Option im Raum. Damit sind unter Berücksichtigung der strategischen Fortentwicklung der Allianz in den Jahren 1992, 1994 und 1999 auch Maßnahmen zur Stabilisierung in weiter entfernten Regionen gerechtfertigt, um damit den Frieden und die eigene Sicherheit gewährleisten zu können.<sup>14</sup>

Sicherheit im  
euroatlantischen Raum

Breitere  
Legitimationsgrundlage  
notwendig

Damit dürfte zumindest mittelfristig ein Schlusstrich unter die seit 1994 laufende Auseinandersetzung über die Verfassungsmäßigkeit der schleichenden Befugnisweiterung des Bündnisses gezogen sein. Doch der in der Urteilsbegründung vom 3. Juli 2007 aufgeführte Verweis auf die NATO-Allianz und die Verpflichtungen, die sich aus der Mitgliedschaft in einem System kollektiver Sicherheit wie den Vereinten Nationen ergeben, reicht auf lange Sicht nicht als Legitimationsgrundlage gegenüber dem Bürger und den betroffenen Einsatzkräften aus. Erforderlich ist ein aktiver Kommunikationsprozess zwischen den verantwortlichen Akteuren und den Bürgern, in dem diese Inhalte vermittelt werden.

### 3.3 Beispiel 3: Der „Brandbrief“ von US-Verteidigungsminister Robert Gates

Kurz vor Beginn der Münchner Sicherheitskonferenz 2008 zeichnete sich ab, dass sich die in den Medien als Brandbrief bezeichnete Bitte von US-Verteidigungsminister Robert Gates an seine Amtskollegen um mehr militärische Unterstützung im umkämpften Süden Afghanistans zum Spaltpilz für die Große Koalition in Deutschland und die transatlantische Allianz entwickeln könnte. Die prompte Ablehnung durch die Bundeskanzlerin und ihren Verteidigungsminister Franz-Josef Jung löste zudem eine heftige Debatte um die Bündnissolidarität Deutschlands aus.<sup>15</sup>

Selektive Wahrnehmung

Erneut zeigte sich, dass man sich seitens der politischen Führung viel zu lange hinter den Erfolgsberichten über neu errichtete Schulen und Krankenhäuser versteckt und dadurch wider besseren Wissens das Bild von einem risikofreien Einsatzraum im Norden Afghanistans aufrechterhalten hat. Doch weder ist der Norden des Landes von Kämpfen verschont, noch kann bestritten werden, dass auch im Süden Wiederaufbauhilfe geleistet wird. Doch in Deutschland hält sich bis heute hartnäckig die Vorstellung, in den südlichen Provinzen fänden fast ausschließlich Kämpfe zwischen den US-Soldaten und den Taliban statt. Dieses Bild verkennt jedoch die Tatsache, dass auch die Truppen der Kanadier, Briten, Dänen und Holländer die Grundlage für einen erfolgreichen Wiederaufbau des Landes schaffen. Die ablehnende Haltung der Bundesregierung gegenüber einem Einsatz der Bundeswehr im Süden Afghanistans hat eine kritische Bewertung der Rolle Deutschlands in Europa von Seiten der Allianz-Partner hervorgerufen.

Bevölkerung befürwortet  
Abzug

Die Bevölkerungsmehrheit in Deutschland lehnt den Einsatz mittlerweile in seiner Gesamtheit ab und befürwortet einen Abzug der Bundeswehr aus Afghanistan. Sie sieht keinen Fortschritt bei den Bemühungen zur Stabilisierung des Landes. Demgegenüber hat eine Umfrage der Freien Universität Berlin in Afghanistan ergeben, dass 80 Prozent der Befragten in der Präsenz ausländischer Truppen einen positiven Beitrag zur Sicherheitssituation sehen. 76 Prozent der Befragten gaben an, dass sich die Sicherheitslage merklich verbessert habe.

Im Sinne einer offenen sicherheitspolitischen Debatte muss man sich mit der ablehnenden Haltung der deutschen Bevölkerung gegenüber dem Einsatz auseinandersetzen. Denn der Widerspruch zwischen der anfänglichen Zustimmung, dem Land beim Wiederaufbau zu helfen – 2005 befürworteten 64 Prozent der Befragten im Rahmen einer Untersuchung des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr das Engagement im Rahmen der ISAF<sup>16</sup> – und der nun vorgebrachten Forderung, das deutsche Engagement insgesamt zu beenden, lässt den Schluss zu, dass die Gesellschaft in Deutschland die Einsätze nur solange gutheißt, wie sie nur mit zivilen Wiederaufbauleistungen konfrontiert wird. Die damit verbundenen vielschichtigen innergesellschaftlichen Problemen einer multiethnischen, teils fanatisierten und

von 20 Jahren Bürgerkrieg ausgehungerten afghanischen Gesellschaft sowie den sich daraus ergebenden Risiken für den Einsatz vor Ort werden dabei jedoch ausgeblendet: „This presents a Catch-22 for Germany's political elite: Many would agree that military solidarity within the Alliance is imperative. But it is equally true that the strong pacifistic and isolationist tendencies in the German public require the illusion of a purely humanitarian and supportive role.“<sup>17</sup>

Es wird jedoch immer wieder darauf verwiesen, dass die deutschen Sicherheitsinteressen nicht allein durch die Beteiligung an der Konfliktnachsorge oder durch zivile Entwicklungspolitik in Form des „Social engineering“ vertreten werden können. „Selbst die Militäreinsätze zugunsten einer Not leidenden Bevölkerung sind alles andere als ungefährlich: Wer wirklich helfen will, muss auch in Kauf nehmen, eine Intervention gegen den Widerstand einzelner Konfliktparteien militärisch zu erzwingen.“<sup>18</sup>

Die ablehnende Haltung gegenüber Militäreinsätzen oder dem generellen sicherheitspolitischen Engagement in internationalen Einsätzen ist dabei nicht immer Ergebnis einer objektiv geführten Auseinandersetzung über den Einsatz selbst, sondern ist nicht zuletzt auf zwei wesentliche Faktoren zurückzuführen. Zum einen reagieren moderne Gesellschaften auf die Realitäten einer globalisierten Welt zunehmend in Form eines Rückzugs auf Bekanntes und Vertrautes. Dies betrifft nicht nur die Sicherheitspolitik, sondern umfasst die generellen Veränderungen im politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kontext. Nikolas Busse attestierte der deutschen Bevölkerung in diesem Zusammenhang den Wunsch, mehr wie die Schweiz sein zu können, sowie die Sehnsucht nach Neutralität und der Reduzierung des Wesentlichen auf die eigenen vier Wände.<sup>19</sup>

Sehnsucht nach der Schweiz

Diese „Helvetisierung“ und die damit verbundene isolationistische Haltung der deutschen Öffentlichkeit in Bezug auf wirtschafts-, außen- und sicherheitspolitische Entscheidungen ist zum anderen auch die Folge einer unzureichenden Informations- und Kommunikationspolitik durch die Politik, die mehr Angst vor der Entscheidung des Wählers beim nächsten Urnengang zu haben scheint als vor einer offenen Auseinandersetzung in politisch sensiblen Themenfeldern. Mit Blick auf Demokratie und Legitimation muss dies jedoch kritisch betrachtet werden.

#### 4. Leitfaden für eine sicherheitspolitische Debatte in Deutschland

Sicherheitspolitik erstreckt sich aufgrund der komplexen Problemlage auf zahlreiche Politikfelder. Sie betrifft unter anderem Fragen zur Handels-, Entwicklungs-, Kultur-, Außen- und Verteidigungspolitik, doch auch innenpolitische Fragestellungen sind zunehmend in einem außen- und sicherheitspolitischen Licht zu betrachten. Neben den verschiedenen Politikfeldern sind zusätzlich unterschiedliche Institutionen und Ebenen eingebunden: sowohl Regierung als auch Parlament haben außenpolitische Kompetenzen, die europäische Integration fügt eine zusätzliche Ebene hinzu. Auch wenn im Falle der Bundesrepublik der handlungsleitende Rahmen für alle Akteure in Form des Grundgesetzes vorgegeben ist, so entwickeln doch alle Beteiligten unterschiedliche Handlungslogiken und Interessen. Für die Konzeptualisierung einer sicherheitspolitischen Kommunikationsstrategie stellen sich hier besondere Herausforderungen. Die Verständigung aller beteiligten Akteure auf eine einheitliche Strategie und einen regelmäßigen Dialog muss daher eine zentrale Voraussetzung für die politische Kommunikationsarbeit sein. Dabei sollten Verantwortlichkeiten klar definiert und Aufgaben zugewiesen werden.

Strategisches Zentrum definieren

## Kernbotschaft vermitteln

Eine sicherheitspolitische Kommunikationsarbeit kann nur dann erfolgreich sein, wenn sie sich auf eine kohärente, klar umrissene Strategie stützen kann. Mehr denn je ist die Politik gefordert, die Themen Sicherheitspolitik und Auslandseinsätze der Bundeswehr mit der Öffentlichkeit zu diskutieren. Gleichzeitig müssen klare strategische Rahmenbedingungen für diese Einsätze und die damit verbundenen Interessen definiert werden. Das Fehlen eines klaren sicherheitspolitischen Fundaments sowie der Drang der politischen Parteien, aus wahltaktischer Raison den „pazifistischen Impuls der Gesellschaft“<sup>20</sup> zu befriedigen, ist sowohl aus Gründen der Glaubwürdigkeit gegenüber den internationalen Partnern als auch aus Legitimationsgründen problematisch. Grundlage für eine sicherheitspolitische Debatte mit der Bevölkerung könnte eine genuin deutsche Sicherheitsstrategie sein, in der die wesentlichen strategischen Sicherheitsinteressen für Deutschland definiert und die Kriterien für den Einsatz ziviler wie militärischer Instrumente zum Krisenmanagement darlegt werden. Dabei muss vor allem darauf geachtet werden, die entsprechenden Inhalte nicht nur einem vorinformierten Elitenpublikum zugänglich zu machen, etwa in Form eines Weißbuches, sondern diese auf verschiedenen Komplexitätsebenen zu kommunizieren.

## Kongruenz von Handeln und Kommunikation

Oberste Prämisse einer Kommunikationsstrategie sollte es sein, ein höchst mögliches Maß politischer Glaubwürdigkeit zu erzielen. Dies kann letztlich nur erreicht werden, wenn das tatsächliche sicherheitspolitische Handeln, etwa in Form von Einsätzen der Bundeswehr im Ausland, mit der von den verantwortlichen Akteuren kommunizierten Botschaft übereinstimmt. Die Operationen der Bundeswehr gehen weit über die mit traditionellen humanitären Einsätzen verbundenen Aufgaben hinaus und umfassen teilweise hoch riskante Einsätze. Denn mit der Zustimmung und der Beteiligung an zivilen wie militärischen Lösungsansätzen zur präventiven wie auch nachsorgenden Konfliktregulierung im internationalen Kontext ist die Bundesregierung Verpflichtungen eingegangen, zu deren Umsetzung sie ihre grundsätzliche Bereitschaft zugesagt hat, auch alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel einzusetzen. Dies kann sowohl bei der Bevölkerung der entsprechenden Länder als auch bei den eigenen Soldaten empfindliche Negativauswirkungen haben. Diese Risiken müssen klar benannt werden. Eine kommunikative Beschränkung auf Teilaspekte eines umfassenden Ansatzes erweckt den Eindruck der Inkonsequenz, was sowohl im Sinne der Verantwortlichkeit gegenüber der eigenen Gesellschaft als auch im Verhältnis zu den internationalen Partnern zu negativen Auswirkungen und einer nachhaltigen Schädigung der Glaubwürdigkeit und damit zu erheblichen Legitimationsproblemen führen kann.

## Begründungszusammenhang schaffen

Die Bevölkerung wird auf lange Sicht nur dann bereit sein, alle Aspekte der Sicherheitspolitik zu akzeptieren, wenn dies schlüssig begründet werden kann. Zum einen sollten die Werte sowie die verfassungsrechtliche Grundlage dargelegt werden, die den jeweiligen Einsätzen zugrunde liegen. Zudem müssen auch die sicherheitspolitischen Interessen der Bundesrepublik klar benannt werden. Eine einseitige Fokussierung auf einen dieser beiden Pole wird auf Dauer nicht ausreichen, um von der Notwendigkeit von Auslandseinsätzen zu überzeugen. Dafür sind die Risiken, die sowohl in den betroffenen Ländern durch mögliche Kampfeinsätze als auch in Deutschland durch mögliche Todesfälle entstehen können, schlicht zu hoch.

## Dialog statt Monolog

Sowohl Einsatzbefürworter als auch Einsatzgegner haben jeweils gute Argumente, um ihre Position zu bekräftigen. Daher sollte die Bundesregierung darauf bedacht sein, die von den Kritikern vorgetragenen Einwände ernst zu nehmen und sich mit ihnen auseinandersetzen. Nur durch einen offenen, dialogischen Austausch der Sichtweisen und ein Einlassen auf die entgegenstehende Position kann das Gewicht



der jeweiligen Argumente verdeutlicht werden. Ängste und Zweifel der Bevölkerung sollten daher seriös aufgegriffen werden.

Dabei ist zu betonen, dass die Aufgabe einer Kommunikationsstrategie nicht darin bestehen darf, Vorfälle wie die in Afghanistan zu verheimlichen. Vielmehr muss man auch mit den eigenen Fehlern und Missständen offen umgehen und dafür ebenso einstehen wie für die Erfolge. Ziel darf nicht die Unterbindung unliebsamer Argumentationen sein, sondern die Auseinandersetzung damit und das Entgegensetzen besserer Argumente im Rahmen einer pro-aktiven sicherheitspolitischen Debatte. Erfolgt die Aufklärung und Verurteilung von Vorgängen wie im Falle der Schädelfotos erst nachträglich, so geht damit ein erheblicher Glaubwürdigkeitsverlust einher. Ziel sollte es sein, vor den jeweiligen Einsätzen deren Gründe und Ausmaß klar zu benennen. Nur so kann glaubhaft vermittelt werden, dass eine demokratische Auseinandersetzung mit der öffentlichen Meinung tatsächlich auch gewünscht ist und mögliche Gegenargumente aufgegriffen werden.

Schließlich gehört zu einer sicherheitspolitischen Kommunikationsstrategie in Deutschland dazu, den europäischen und internationalen Kontext, in den die sicherheitspolitischen Aktivitäten eingebettet sind, klar zu beschreiben. Eine sicherheitspolitische Debatte in der Bundesrepublik kann letztlich nur ein Baustein einer gesamteuropäischen Diskussion sein. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben sich zu einer Koordinierung ihrer Außen- und Sicherheitspolitik entschlossen. Mit dem Vertrag von Lissabon werden die Weichen in Richtung einer weiteren Integration von Sicherheits- und Verteidigungspolitik auf europäischer Ebene gestellt. Dies bringt zwangsläufig Verpflichtungen und Handlungsvorgaben mit sich, deren Inhalte der Bevölkerung verdeutlicht werden müssen.

Einbettung in internationalen Kontext

## 5. Legitimation durch Dialog

Die Bundesrepublik hat sich seit der Wiedervereinigung in ihrem außen- und sicherheitspolitischen Agieren fundamental verändert. Waren die ersten Auslandseinsätze der Bundeswehr noch von langen Debatten begleitet, so stehen deren Streitkräfte heute an zahlreichen Orten der Welt im Einsatz. Dies resultiert zum einen aus einem neuen Selbstverständnis Deutschlands, zum anderen aus den Anforderungen, die sich aus den internationalen Bündnisverpflichtungen stellen. Neben humanitären Operationen wird Sicherheitspolitik dabei mittlerweile auch durch robuste Einsätze ausgeführt – dies wird allerdings in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsmäßigkeit von Auslandseinsätzen der Bundeswehr mehrfach bestätigt. Eine Begründung dafür ist jedoch weder vom Verfassungsgericht selbst noch von den verantwortlichen Politikern in einer breiten Öffentlichkeit vermittelt worden.

Gerade in Zeiten komplexer und sich ständig verändernder internationaler Beziehungen benötigen Bürger und Politik jedoch eine klare und auf Interessen ausgerichtete Definition einer Strategie zur Umsetzung des eigenen gestalterischen Potentials auf internationaler Ebene. Diese stellt jedoch nur einen Teil einer weit reichenden Kommunikationsstrategie zur Wiederbelebung des objektiv geführten sicherheitspolitischen Diskurses dar. Sie muss eingebettet sein in Bemühungen zum Aufbau einer neuen Streitkultur in Deutschland, in Europa und innerhalb des transatlantischen Bündnisses. Sowohl die NATO als auch die Europäische Union und die Bundesrepublik scheuen sich bisher vor der Auseinandersetzung mit der Frage, unter welchen Umständen und für welche Ziele man bereit ist, seine wirtschaft-

Ganzheitlicher Ansatz

lichen und politischen Kapazitäten und Fähigkeiten im Rahmen des internationalen Krisenmanagements einzubringen.

#### Umfassende Sicherheitspolitik

Da die Zahl der Fälle, in denen eine verstärktes sicherheitspolitisches Engagement seitens Deutschlands gefordert sein wird, in Zukunft eher zu- als abnehmen wird, und da auch davon auszugehen ist, dass der robuste Kampfeinsatz ebenso zum Aufgabenspektrum zählen wird wie die zivile Konfliktnachsorge, muss sich die politische Elite in Deutschland mit der Notwendigkeit einer sicherheitspolitischen Debatte auseinandersetzen, die sich an den Konflikten des 21. Jahrhunderts orientiert und zur Entwicklung einer strategischen Kultur in Deutschland beiträgt. Um Legitimation und Demokratie zu stärken, müssen die wesentlichen Akteure mit Nachdruck an einer Vermittlung der sicherheitspolitischen Realitäten und der Instrumente und Mechanismen arbeiten, mit denen die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts bewältigt werden sollen.

#### Anmerkungen

- 1) Europäische Kommission, 2007: Eurobarometer 67. Public opinion in the European Union. Brüssel.
- 2) Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr (Hrsg.) 2004: Bevölkerungsbefragung zum sicherheits- und verteidigungspolitischen Meinungsbild in Deutschland – Ergebnisbericht 2004. Strausberg, Seite 31.
- 3) Solana, Javier, 2007: Countering Globalisation's dark side. In: Europe's World, Herbst 2007.
- 4) Vgl. hierzu: Bauer, Thomas/ Baumann, Florian 2007: Raketen für Europa – Die US-Pläne offenbaren die strategischen Schwächen Europas. CAP-Analyse 4/2007, München.
- 5) Vgl. hierzu: Bauer, Thomas, 2007: Von der Wirtschaftspartnerschaft zur transatlantischen Strategiegemeinschaft? CAP-Aktuell 7/2007, München.
- 6) Vgl. hierzu den Redetext von Frank-Walter Steinmeier auf der Internetpräsenz der Münchner Sicherheitskonferenz: <http://www.securityconference.de>
- 7) Vgl. hierzu den Redetext von Franz-Josef Jung auf der Internetpräsenz der Münchner Sicherheitskonferenz: <http://www.securityconference.de>
- 8) Zu den Aspekten von politischer Kommunikation vgl. z.B. Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.), 1998: Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur, Berlin.
- 9) Vgl. hierzu: Antrag der Bundesregierung über die Beteiligung deutscher Streitkräfte an ISAF vom 21.12.2001. Drucksache des 14. Deutschen Bundestags 14/7930, Berlin 2001, Seite 3-4.
- 10) Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin 2006, S. 14.
- 11) Vgl. hierzu das Afghanistan-Konzept der Bundesregierung unter: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2007/09/Anlagen/2007-09-05-afg-konzept,property=publicationFile.pdf>
- 12) Klose, Hans-Ulrich, 2007: Geteilte Verantwortung. In: Internationale Politik Jg. 62, Heft 5, S. 22-27.
- 13) Vgl. hierzu das Urteil des Zeiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 22.11.2001 (2 BVE 6/99)
- 14) Vgl. hierzu das Urteil des Zeiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 3. Juli 2007 (2 BVE 2/07): [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20070703\\_2bve000207.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20070703_2bve000207.html)
- 15) Siehe hierzu u.a.: Bauer, Thomas 2008: Sehnsucht nach Schweizer Verhältnissen. Kommentar in der Financial Times Deutschland, Ausgabe vom 7. Februar 2008; Klose, Hans-Ulrich 2008: Gleiches Risiko für alle. Außenansicht in der Süddeutschen Zeitung, Ausgabe vom 21. Februar 2008; Techau, Jan/Skiba, Alexander, 2008: Germany must pull its weight. Kommentar in der International Herald Tribune, Ausgabe vom 8. Februar 2008; Techau, Jan/Skiba, Alexander, 2008: Volles Engagement in Afghanistan. DGAP-Standpunkt, Ausgabe 3/2008.
- 16) Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr (Hrsg.) 2005: Bevölkerungsbefragung zum sicherheits- und verteidigungspolitischen Meinungsbild in Deutschland – Ergebnisbericht 2005. Strausberg, S. 30.
- 17) Techau, Jan/Skiba, Alexander, 2008: Germany must pull its weight. Kommentar in der International Herald Tribune, Ausgabe vom 8. Februar 2008.
- 18) Rühle, Michael, 2008: Am Rubikon der Kampfeinsätze. Namensartikel in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, Ausgabe vom 4. Februar 2008.
- 19) Busse, Nikolas, 2006: Deutsche Ausflüchte. Meinungsartikel in der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung, Ausgabe vom 13. August 2006.
- 20) Techau, Jan/Skiba, Alexander, 2008: Volles Engagement in Afghanistan. DGAP-Standpunkt, Ausgabe 3/2008, S. 3.





C·A·P

Centrum für angewandte

Politikforschung

© 2008

Maria-Theresia-Str. 21

81675 München

Telefon 089 · 2180 1300

Telefax 089 · 2180 1329

E-Mail [redaktion@cap-lmu.de](mailto:redaktion@cap-lmu.de)

[www.cap-lmu.de](http://www.cap-lmu.de)

Dieses Papier entstand im  
Kontext des Projekts  
„Das größere Europa“, das  
vom C·A·P gemeinsam mit  
der Bertelsmann Stiftung  
durchgeführt wird.